

La Chine et la maîtrise des armements nucléaires

L'efficacité des futures mesures de maîtrise des armements dépendra des réponses qu'elles apporteront à la rivalité entre les États-Unis et la Chine dans le domaine du nucléaire et de leur impact sur l'Asie-Pacifique. Les États-Unis, la Chine et d'autres pays dotés de l'arme nucléaire ont un grand intérêt à élaborer des mesures de confiance et à dialoguer afin de réduire les risques et les malentendus.

Par Névine Schepers

Les débats sur l'avenir de la maîtrise des armements nucléaires se concentrent de plus en plus sur deux questions clés: comment faire face à la diversification des systèmes d'armes et comment intégrer d'autres parties, en plus des États-Unis et de la Russie. Ce dernier aspect vise en premier lieu la Chine. Parmi les cinq États dotés d'armes nucléaires reconnus dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), la Chine est la seule à avoir augmenté, bien que légèrement, son arsenal. Pékin a également entrepris de moderniser et d'élargir ses types de vecteurs (moyens de transport). Certains d'entre eux peuvent transporter des ogives conventionnelles ou nucléaires, ce qui renforce le risque d'escalade involontaire en cas de crise. En outre, la rivalité stratégique croissante entre les États-Unis et la Chine sur d'autres fronts, notamment dans la course aux armements conventionnels, accentuera inévitablement la place du nucléaire dans les relations entre les deux puissances.

Ces deux dernières années, le président Donald Trump et son administration ont insisté pour que Pékin rejoigne les négociations sur la limitation des armements engagées par Washington et Moscou. En substance, ces appels sont justifiés et auraient bénéficié d'un plus grand soutien de la part des alliés des États-Unis et du reste de la communauté internationale s'ils n'avaient pas été perçus comme un moyen de détour-



Des véhicules militaires transportant des missiles balistiques JL-2 lancés par un sous-marin passent devant la place Tiananmen, en octobre 2019. Thomas Peter / Reuters

ner les regards d'un objectif plus urgent: l'extension du traité *New START* (*Strategic Arms Reduction Treaty*), le dernier traité limitant encore les arsenaux nucléaires des États-Unis et de la Russie. Par ailleurs, la stratégie dénonciatrice et le ton accusateur employés par l'administration Trump n'ont pas trouvé un écho très favorable auprès de Pékin, qui a catégoriquement refusé de participer à des négociations trilatérales au motif que son arsenal nucléaire est nettement plus réduit que celui des États-Unis et de la Russie.

ment plus réduit que celui des États-Unis et de la Russie.

Avec l'entrée en fonction du président élu Joe Biden le 20 janvier 2021, l'extension du traité *New START* a plus de chances d'aboutir. Mais qu'il s'agisse de traités, d'engagements politiques ou de mesures de confiance, les prochaines initiatives de maîtrise des armements devront intégrer la Chine. Tous ces éléments s'inscrivent dans

le cadre plus large de la maîtrise des armements, qui comprend toutes les formes de coopération visant à réduire la probabilité d'une guerre et contribue à renforcer la compréhension, la transparence et la prévisibilité entre parties adverses. L'un des principaux défis de Biden sur le front de la politique étrangère sera de gérer la rivalité croissante entre les États-Unis et la Chine. Or, cela ne peut se faire sans tenir compte de la dimension nucléaire. La question de savoir comment impliquer la Chine dans la maîtrise des armements reste d'actualité et ne fera que s'accroître au fur et à mesure que la Chine continuera à développer son arsenal et à déployer de nouveaux systèmes. Pour trouver des moyens de permettre à la Chine de participer aux futurs efforts de maîtrise des armes nucléaires, il faudra surmonter plusieurs malentendus et relever les défis liés aux dynamiques régionales en matière de sécurité et à l'intégration de nouvelles parties et de nouvelles technologies.

Politiques et capacités chinoises

Contrairement à d'autres États dotés d'armes nucléaires du TNP, la Chine ne communique pas d'informations publiques sur le volume de son arsenal. Les estimations varient entre «autour de 200 ogives» selon le département de la Défense des États-Unis à environ 320 ogives selon la *SIPRI Yearbook 2020*. Pourtant, à l'inverse des autres États dotés d'armes nucléaires du TNP, le stock de la Chine augmente progressivement, à mesure qu'elle déploie de nouveaux systèmes d'armes. Le Nouveau START restreint actuellement les ar-

La doctrine nucléaire de Pékin repose sur deux principes: dissuasion minimale et le non-emploi en premier.

senaux des États-Unis et de la Russie. La France, quant à elle, se maintient dans une limite supérieure qu'elle s'est elle-même fixée, tandis que le Royaume-Uni procède à de nouvelles réductions. Les réserves limitées de matières fissiles dont dispose la Chine contiendront toutefois la hausse de son stock.

La doctrine nucléaire de Pékin n'a pas changé depuis son premier essai nucléaire en 1964. Elle repose sur deux principes: une politique de dissuasion minimale et un principe de non-emploi en premier. La première signifie que les armes nucléaires ne servent qu'à dissuader une autre partie

Terminologie et concepts nucléaires: l'interprétation chinoise

Les échanges entre les experts chinois du nucléaire et leurs homologues occidentaux – notamment américains – ne sont pas aussi solidement ancrés qu'avec leurs homologues russes et se trouvent souvent ralentis par des problèmes de communication persistants. Ces échanges portent essentiellement sur la **notion de non-recours en premier et sur les différences de conception de la dissuasion et de la stabilité stratégique**. Les responsables chinois accordent une grande importance aux politiques déclaratoires et à la transparence des intentions. Ils font donc pression pour que des engagements mutuels et multilatéraux de non-recours en premier constituent le point de départ des avancées en matière de contrôle des armements et de désarmement. Les responsables américains ont toujours été sceptiques à l'égard de l'engagement chinois de non-recours en premier, considéré comme naïf et irréaliste. En outre, **les différences d'interprétations des notions de «dissuasion nucléaire» et de «stabilité stratégique»** compliquent l'expression d'autres concepts. La compréhension chinoise de la «dissuasion nucléaire» comprend une bonne dose de coercition. La «stabilité stratégique» s'inscrit dans un contexte qui dépasse les relations nucléaires et fait référence à un climat plus global de confiance et de respect. Espérons que le travail sur un glossaire nucléaire dans le cadre du processus P5 aidera à faire **avancer les discussions au-delà des questions de terminologie**.

de mener ou de menacer de mener une attaque nucléaire, ce qui n'exige qu'une capacité de seconde frappe réduite, mais crédible. Le second parle de lui-même: la Chine s'engage à ne jamais prendre l'initiative d'employer des armes nucléaires, quelles que soient les circonstances.

La Chine possède une triade nucléaire composée de forces terrestres, maritimes et aériennes, mais s'appuie essentiellement sur ses missiles balistiques terrestres à portée moyenne, intermédiaire et intercontinentale, dont environ 190 sont à capacité nucléaire. Pékin a renforcé sa force de dissuasion maritime, actuellement constituée de quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de classe Jin, et de deux autres en construction. On ne sait pas précisément si ces sous-marins ont déjà effectué des patrouilles de dissuasion avec des armes nucléaires à bord. Leur conception est particulièrement bruyante, ce qui les rend vulnérables aux capacités américaines de lutte anti-sous-marin. Il est donc probable que Pékin se soit déjà attelé à développer sa prochaine génération de sous-marins lanceurs d'engins et de missiles JL-3 à plus longue portée. Selon certaines sources, enfin, l'armée de l'air chinoise se serait vu confier en 2018 une mission nucléaire. Elle est en train de développer un bombardier stratégique à longue portée qui serait également capable de transporter des armes nucléaires.

Pékin justifie son programme actuel de modernisation nucléaire par la nécessité d'améliorer la capacité de survie et la mobilité de ses forces nucléaires, ainsi que de garantir la crédibilité de sa dissuasion mi-

nimale. Ces évolutions en elles-mêmes sont motivées par les avancées des États-Unis dans le domaine des systèmes de défense antimissile et des armes conventionnelles de précision à longue portée, qui pourraient affaiblir la dissuasion nucléaire de la Chine. Le déploiement du nouveau missile balistique chinois à portée intermédiaire DF-26 a toutefois suscité des inquiétudes liées à sa capacité duale, qui augmente le risque d'erreur de jugement en cas de crise.

Malgré le débat qui enfle dans les milieux militaires et les cercles d'experts chinois sur l'opportunité de reconsidérer les politiques de dissuasion minimale et de non-recours en premier, le gouvernement n'a cessé de réaffirmer son engagement envers ces deux principes. Si le concept de dissuasion «minimale» est discutable, les efforts de modernisation n'auront pas nécessairement de conséquences sur le non-emploi en premier, qui a peu de chances de changer au vu de la place centrale qu'il occupe dans la doctrine de la Chine. En revanche, l'évolution potentielle vers un niveau de préparation plus avancé, avec des investissements dans le développement d'un système d'alerte avancé, mérite une attention plus soutenue et s'avère plus inquiétante. Elle pourrait en effet déboucher sur une posture de «lancement sur alerte». Contrairement aux États-Unis et à la Russie, la Chine ne maintient pas ses armes nucléaires en état d'alerte élevé en temps de paix et beaucoup pensent que les armes et vecteurs sont stockés séparément. Un changement de la posture de lancement constituerait donc une évolution importante. En réduisant le délai de prise de décision en cas de crise, ce choix augmenterait le risque d'escalade nucléaire accidentelle.

Les efforts de coopération

Si la politique nucléaire de la Chine a été relativement constante au fil des ans, son approche quant à la maîtrise des armements nucléaires, de la non-prolifération et du désarmement à l'échelle régionale et internationale a évolué, passant d'une franche hostilité à un engagement dans les régimes internationaux, puis à la pleine participation à ces dispositifs. Cette transition suit la chronologie des politiques de réforme et d'ouverture de la Chine sur le monde extérieur et va de pair avec l'intensification des interactions diplomatiques. La préférence générale de la Chine pour les formats multilatéraux se reflète également dans les domaines de la non-prolifération et de la maîtrise des armements. Après son adhésion au TNP en 1992, la Chine a participé aux négociations du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), dont elle est signataire. Elle s'est également impliquée dans la gestion des crises de prolifération nord-coréenne et iranienne et, dans la relance du processus P5, un forum de dialogue entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU en vue d'avancer sur les questions de désarmement dans le cadre du TNP. Pékin semble préférer le format P5 pour faire progresser les mesures de confiance, notamment les échanges sur les doctrines nucléaires et les efforts de réduction des risques stratégiques.

Ces mesures de confiance sont les bienvenues. Les initiatives visant à développer des outils de réduction des risques et engager le dialogue sur des sujets qui préoccupent les deux parties, tels que les systèmes de défense antimissile ou l'impact des nouvelles technologies sur les capacités nucléaires, constitueront probablement un passage obligé avant la négociation d'accords plus restrictifs. Les États-Unis, mais aussi les États non dotés d'armes nucléaires dans le cadre du TNP, exercent une pression croissante sur la Chine pour qu'elle participe aux efforts de contrôle des armements afin de limiter le développement, le stockage et le déploiement d'armes nucléaires et de leurs vecteurs. Si la Chine n'est pas la seule à créer de l'instabilité, l'augmentation de son arsenal va à l'encontre des objectifs généraux de désarmement. En outre, son travail dans le cadre du processus P5 et sa campagne en faveur d'une politique multilatérale de non-recours en premier sont insuffisants pour faire avancer le désarmement.

À ce jour, seuls les États-Unis et la Russie (ou l'Union soviétique) ont conclu des traités de limitation ou de réduction des armes

stratégiques juridiquement contraignants et vérifiables. Le TICE, qui interdit tout essai nucléaire et limite ainsi le développement d'autres armes nucléaires, constitue l'unique exception. Le manque d'expérience de Pékin en matière de limitation des armes stratégiques et le fort contraste avec les capacités nucléaires des États-Unis et de la Russie ne sont que quelques-uns des défis qu'il faudra relever lors des négociations à venir.

Les obstacles aux progrès

Plusieurs autres facteurs freinent la participation potentielle de la Chine à ces formes de maîtrise des armements. Pékin se méfie foncièrement des intentions des États-Unis et pense que Washington pourrait utiliser la maîtrise des armements comme un outil pour conserver son hégémonie et un avantage concurrentiel stratégique. La méfiance de Pékin à l'égard des mesures de vérification découle également de sa conviction que des États supérieurs sur le plan technologique pourraient contourner ces mesures ou les utiliser à des fins d'espionnage. Bien qu'ayant toujours plaidé pour que les pays soient transparents quant

Pékin pense que Washington pourrait utiliser la maîtrise des armements comme un outil pour conserver son hégémonie.

à leur doctrine nucléaire et leurs intentions dans ce domaine, la Chine s'est dérobée à ce principe sur la question des capacités en invoquant le fait que sa force de dissuasion, plus limitée, repose sur la dissimulation. En outre, les efforts de modernisation déployés par la Chine sont déterminés par l'évolution des systèmes de défense antimissile, ainsi que des capacités conventionnelles de frappe à longue portée et de lutte anti-sous-marin des États-Unis. Dans ce contexte, Pékin a peu de raisons de prendre part à un contrôle des armements uniquement axé sur les capacités nucléaires. Si les systèmes de défense antimissile constituent une préoccupation majeure pour la Chine (et pour la Russie), les États-Unis ont toujours refusé de négocier sur ce sujet.

Les États-Unis et la Chine ont noué des contacts entre armées depuis les années 1990 et ont entamé un dialogue stratégique plus concerté sur la stabilité sous l'administration Obama, mis en suspens sous le mandat de Trump. Ces discussions n'ont toutefois guère avancé, les responsables américains et chinois ayant des visions très

Lectures complémentaires

Li Bin et Tong Zhao (dir.), *Understanding Chinese Nuclear Thinking*, Carnegie Endowment for International Peace, 2016.

Nancy Gallagher, *China on Arms Control, Nonproliferation, and Strategic Stability*, Center for International & Security Studies at Maryland, août 2019.

Ulrich Kühn, Alexey Arbatov, David Santoro et Tong Zhao, *Trilateral Arms Control? Perspectives from Washington, Moscow, and Beijing*, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, mars 2020.

différentes du point de départ à adopter. Les principaux obstacles sont le non-recours en premier, la transparence et la vulnérabilité mutuelle. D'un côté, Pékin souhaiterait discuter d'un engagement réciproque de non-recours en premier (voir encadré). De l'autre, Washington estime qu'un non-recours en premier ne serait pas crédible et a régulièrement testé la détermination de la Chine en présentant des scénarios hypothétiques, tels qu'une frappe conventionnelle sur les forces nucléaires, ce qui ne fait qu'accentuer les craintes de la Chine. En outre, les États-Unis considèrent le refus de la Chine d'évoquer le nombre exact d'armes nucléaires qu'elle possède et prévoit de développer comme une démonstration de mauvaise foi. La Chine, quant à elle, voit le refus des États-Unis de reconnaître leur vulnérabilité à d'éventuelles représailles nucléaires chinoises comme une preuve que Washington cherche à avoir le dessus dans leur rivalité atomique.

Les dynamiques régionales

Les États-Unis et la Chine ne reconnaissent pas ouvertement leur vulnérabilité mutuelle. Si les États-Unis venaient à le faire, cela indiquerait qu'ils ne cherchent pas à se protéger contre une seconde frappe chinoise. D'un autre côté, cette absence de reconnaissance éclaire les décisions de planification stratégique de la Chine et nourrit ses efforts de modernisation. Une telle déclaration serait cependant perçue par le Japon, la Corée du Sud et Taïwan – qui dépendent tous de la dissuasion élargie des États-Unis – comme une atteinte à la crédibilité des garanties de sécurité américaines et comme un encouragement pour la Chine, qui n'aurait plus à redouter qu'un

conflit conventionnel dégénère en conflit nucléaire. Cette situation met en évidence les liens entre les progrès en matière de maîtrise des armements nucléaires vis-à-vis de la Chine et les dynamiques plus larges de sécurité au niveau régional, ainsi qu'entre l'évolution des capacités conventionnelles et nucléaires. Les débats sur un éventuel déploiement en Corée du Sud ou au Japon de systèmes américains de missiles terrestres conventionnels, précédemment interdits par le traité FNI, renferment également ces deux enjeux. Pour les États-Unis

Pour que la Chine s'intéresse au contrôle des armements, il faudra que les bénéfices politiques et sécuritaires l'emportent sur les coûts et les risques.

et leurs alliés, un tel déploiement permettrait de contrer l'expansion militaire de la Chine, mais il ferait encore progresser la course aux armements. En outre, cette initiative constituerait une menace pour Moscou, ce qui fournirait à la Chine et la Russie une autre raison de coopérer.

La Chine et la Russie ne sont pas alliées, mais ne se reconnaissent pas non plus de relation de dissuasion réciproque. Motivée par des intérêts communs en matière de sécurité et une même opposition au leadership des États-Unis, la coopération sino-russe s'étend pourtant de plus en plus aux aspects nucléaires. Les deux pays ont ainsi adopté des mesures de confiance tel qu'un accord de notification des lancements de missiles balistiques, et coopèrent à travers la vente de systèmes de défense aérienne et antimissile russes, la participation à des exercices militaires conjoints, notamment une patrouille commune de bombardiers stratégiques. Plus important encore, la Russie contribue au développement d'un système d'alerte avancé chinois. La relation de dissuasion tacite mais encore latente entre Moscou et Pékin empêche toutefois une coopération nucléaire plus approfondie. Si la Russie a demandé, par le passé,

l'intégration de la Chine dans les futurs accords de maîtrise des armements, elle se fait moins entendre à ce sujet ces derniers temps, du moins publiquement. Tant que les intérêts sino-russes concorderont dans le domaine de la sécurité, Moscou et Pékin continueront à coopérer, y compris sur les questions nucléaires.

Enfin, si l'Inde tient de plus en plus compte des politiques et des capacités nucléaires de la Chine dans ses calculs stratégiques, le contraire n'est pas encore d'actualité. Le peu d'attention que les responsables chinois accordent à la dimension nucléaire des relations avec l'Inde, largement attribué à un sentiment de supériorité militaire, est une source de préoccupation dans la mesure où cette attitude occulte les risques d'escalade et d'erreurs de jugement. Elle néglige également l'impact de l'évolution des capacités nucléaires chinoises sur la hausse des capacités de l'Inde, qui stimule par conséquent celles du Pakistan. Toute déstabilisation de la rivalité nucléaire entre l'Inde et le Pakistan au niveau régional aura des retombées sur l'équilibre stratégique de la Chine et ses perceptions en matière de sécurité.

Perspectives

Le contrôle des armements ne peut s'affranchir des tendances stratégiques et des évolutions géopolitiques plus larges. Il ne peut pas non plus assurer la stabilité stratégique ou l'équilibre de la course aux armements sans tenir compte de l'environnement général de sécurité. Pour que la Chine s'intéresse à la maîtrise des armements, il faudra que les bénéfices politiques et sécuritaires l'emportent sur les coûts et les risques. Cette analyse coûts-bénéfices-risques dépend en partie de l'évolution de sa relation avec les États-Unis, qui s'étend également aux dynamiques de sécurité impliquant les alliés de Washington dans la région. La nouvelle administration Biden pourrait changer le ton de la rhétorique américaine concernant la Chine et tenter de rectifier l'équilibre entre rivalité et coo-

pération, compte tenu de la nécessité de travailler ensemble sur des questions telles que le réchauffement climatique et la pandémie de Covid-19. Mais même dans cette optique, la tâche s'annonce ardue, les deux partis nationaux considérant la Chine comme une menace grandissante pour les États-Unis. Joe Biden sera également confronté à une question plus complexe: gérer la remise en cause croissante par la Chine de l'ordre international libéral, qui reste au cœur de la politique étrangère des États-Unis et qui promeut la liberté, la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme. La façon dont l'administration Biden choisira d'aborder cet aspect aura des répercussions sur son approche quant à la maîtrise des armements.

Alors que la rivalité entre les États-Unis et la Chine s'intensifie sur plusieurs fronts, la maîtrise des armements pourrait servir à lutter non seulement contre les armes nucléaires, mais aussi, dans l'idéal, contre les systèmes de défense antimissile, les armes conventionnelles pouvant cibler des moyens nucléaires et les capacités spatiales. Si l'on se contente de transposer des mesures qui ont fonctionné entre les États-Unis et la Russie ou qui portent uniquement sur les capacités nucléaires, l'entreprise a peu de chances de réussir. Il est néanmoins souhaitable à long terme de continuer à développer des mesures de contrôle des armements pour faire progresser les objectifs de désarmement en incluant tous les États du P5. Pour commencer, les avancées peuvent prendre la forme de mesures de confiance visant à poursuivre la réduction des risques, développer des outils de gestion des crises et engager des discussions concernant l'impact des technologies non nucléaires sur les programmes nucléaires et les risques d'escalade.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la sécurité euro-atlantique.

Névine Schepers est Researcher au Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zürich.

Les **analyses de politique de sécurité** du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'EPF de Zürich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Editeur: Benno Zogg
Révision linguistique: Lisa Watanabe
Layout et graphiques: Rosa Guggenheim

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Plus d'éditions et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

La Turquie et la crise en Méditerranée orientale No 275
Mercenaires au service d'États autoritaires No 274
Recul de la liberté sur Internet No 273
Les banques multilatérales chinoises et la géopolitique No 272
La Russie et la Chine manœuvrent au Moyen-Orient No 271
La dynamique sino-russe dans l'Arctique No 270

© 2020 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000453257